

# VU Research Portal

## **Pay-to-stay: over de eigen bijdrage van gedetineerden aan de detentie**

Meijer, S.

### ***published in***

Sancties

2014

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Meijer, S. (2014). Pay-to-stay: over de eigen bijdrage van gedetineerden aan de detentie. *Sancties*, 2014(3), 158-166. [21].

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Sancties. Tijdschrift over straffen en maatregelen, Pay-to-Stay: over de eigen bijdrage van gedetineerden aan de detentie

Vindplaats:	Sancties 2014/21	Bijgewerkt tot:	12-05-2014
Auteur:	S. Meijer <sup>[1]</sup>		

### Pay-to-Stay: over de eigen bijdrage van gedetineerden aan de detentie

'You do the crime, you will serve the time, and now you will also pay the dime.'<sup>[2]</sup>

#### 1. Inleiding

Begin dit jaar heeft staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie twee met elkaar samenhangende concept-wetsvoorstellen gepresenteerd in verband met de eigen bijdrage voor het verblijf in een justitiële inrichting en de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van de strafvordering en de slachtofferzorg.<sup>[3]</sup> In deze bijdrage richt ik mij op het eerste concept-wetsvoorstel. De strekking van dit voorstel is dat veroordeelden een deel van de kosten die de overheid maakt voor een verblijf in een penitentiaire inrichting of een TBS-inrichting, dan wel een deel van de kosten van de elektronische detentie moeten gaan betalen. Daarnaast wordt een verplichte ouderbijdrage gevraagd van ouders van jeugdigen die in een justitiële jeugdinrichting verblijven.<sup>[4]</sup> Het voorstel is ook wel 'een eigentijdse uitwerking van het beginsel 'de vervuiler betaalt'' genoemd.<sup>[5]</sup> Gedetineerden moeten voortaan –letterlijk en figuurlijk– gaan betalen voor hun daden.

In deze bijdrage bespreek ik het voorstel (paragraaf 2) en betoog ik dat een deugdelijke grondslag voor een eigen bijdrage van gedetineerden ontbreekt (paragraaf 3). Bovendien is er weinig bekend over de regeling van de eigen bijdrage in andere landen, alsmede de toepassing daarvan in de praktijk (paragraaf 4). In paragraaf 5 ga ik in op de overige kritiek op de eigenbijdrageregeling. Ik rond af met enkele afsluitende opmerkingen in paragraaf 6.

#### 2. Achtergrond en inhoud van de eigenbijdrageregeling

Het wetsontwerp werpt de principiële vraag op te wiens laste de kosten van de detentie moeten komen. Al sinds de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 bepaalt artikel 35 Sr daarover dat de kosten voor gevangenisstraf en hechtenis, voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald, ten laste van de Staat komen. De bepaling heeft destijds niet ter discussie gestaan.<sup>[6]</sup>

Het is echter niet voor het eerst dat wordt voorgesteld om gedetineerden te laten bijdragen aan de kosten voor hun detentie. Eerder zijn reeds soortgelijke voorstellen gedaan. Zo heeft PVV-kamerlid De Roon in 2007 een motie ingediend die ertoe strekte te bezien of gedetineerden konden worden verplicht tot een eigen bijdrage voor de kosten van detentie.<sup>[7]</sup> Staatssecretaris van Justitie Albayrak liet de Tweede Kamer op grond van een naar aanleiding van deze motie ingesteld onderzoek weten een eigenbijdrageregeling voor gedetineerden niet 'opportuun' te achten. Er was volgens haar geen toereikende rechtvaardiging om een eigen bijdrage in te voeren.<sup>[8]</sup> In het Regeerakkoord 2012 is evenwel afgesproken dat er een eigenbijdrageregeling voor gedetineerden komt. Voor de verblijfskosten wordt (indicatief) een bedrag van € 12,50 genoemd, met een maximum van zes maanden.<sup>[9]</sup>

De eigen bijdrage wordt in het thans voorliggende conceptwetsvoorstel vastgesteld op een –ten opzichte van het Regeerakkoord aanzienlijk hoger– vast bedrag van € 16,- per dag en een aanzienlijk langere termijn, namelijk met een maximum van twee jaar. De eigen bijdrage geldt voor veroordeelden aan wie een straf of maatregel is opgelegd. Zij betalen de eigen bijdrage voor het verblijf in de inrichting, inclusief de periode die zij in voorlopige hechtenis hebben doorgebracht. De dagen die de veroordeelde in voorarrest heeft doorgebracht worden doorgaans door de rechter namelijk in mindering gebracht op de uiteindelijk opgelegde straf of maatregel (artikel 27 Sr).

De verplichting tot het betalen van de eigen bijdrage geldt voor gedetineerden die een gevangenisstraf uitzitten, voor ter beschikking gestelden en voor ouders van jeugdigen. De verplichting geldt niet voor gedetineerden in vreemdelingenbewaring, omdat hier geen sprake is van een verblijf in een justitiële inrichting op strafrechtelijke titel. De eigen bijdrage is evenmin vereist voor het verblijf in de inrichting gedurende de periode van de in verzekeringstelling, klinische observatie, of voorlopige hechtenis indien de zaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel of indien een sanctie is opgelegd voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis niet is toegelaten. Indien een straf of maatregel wordt opgelegd, is een eigen bijdrage voor het verblijf in de inrichting gedurende de voorlopige hechtenis wel verplicht. De voorlopige hechtenis is namelijk, ook achteraf bezien, niet ten onrechte ondergaan. Dat betekent dat dit voorstel niet alleen personen treft die tot een vrijheidsstraf worden veroordeeld. Ook diegenen die enige tijd in voorlopige hechtenis hebben doorgebracht en nadien door de rechter tot een taakstraf worden veroordeeld kunnen worden verplicht deze eigen bijdrage te leveren. Ook voor de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf door middel van elektronische detentie gaat een eigen bijdrage gelden, waarbij de betrokkene de elektronische enkelband als het ware 'huurt'.

De eigenbijdrageregeling is juridisch vormgegeven als een bestuursrechtelijke geldschuld waarop titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. De inningsprocedure en rechtsbescherming van de betalingsplichtige zijn als volgt vormgegeven. De eigen bijdrage is verschuldigd op het moment dat de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is geworden. De betalingsplichtige dient de eigen bijdrage binnen zes weken nadat de factuur is ontvangen, te voldoen. Dat betekent dat de inning van de eigen bijdrage al geschiedt tijdens de detentie. Het voorstel voorziet in een systeem van dwangmiddelen oplopend in zwaarte voor het geval de betrokkene zijn betalingsverplichting niet nakomt. Indien de gedetineerde niet binnen de gestelde termijn betaalt, volgt een aanmaning waarbij het verschuldigde bedrag op grond van artikel 4:113 Awb wordt verhoogd.

Wanneer de betalingsplichtige wederom in gebreke blijft te betalen, volgen verhaal en vervolgens verhaal met dwangbevel. De artikelen 26 en 26a van de WAHV worden daartoe van overeenkomstige toepassing verklaard. Hoewel het voorstel geen expliciet onderscheid maakt tussen gedetineerden die wel kunnen betalen maar dat niet willen en gedetineerden die wel willen betalen, maar dat niet kunnen, wordt in het voorstel rekening gehouden met de inkomenspositie van de bijdrageplichtige doordat op verzoek van de bijdrageplichtige een betalingsregeling kan worden getroffen, dan wel uitstel van betaling kan worden verleend. Ook op een andere manier kan rekening worden gehouden met de draagkracht van de bijdrageplichtige. Zij kunnen namelijk, mits zij aan alle voorwaarden daarvoor voldoen, worden toegelaten tot een wettelijk schuldsaneringstraject. Een aanpassing van de Faillissementswet is daarvoor vereist, omdat een schuldenaar thans slechts wordt toegelaten tot de WSNP<sup>[10]</sup> indien hij ten aanzien van de schulden die zijn ontstaan of onbetaald gebleven in de vijf jaren voorafgaand aan het verzoek te goeder trouw is geweest.<sup>[11]</sup> Van goeder trouw is geen sprake bij schulden die voortvloeien uit een onherroepelijke veroordeling voor een of meer misdrijven, wanneer die veroordeling binnen vijf jaar voor de dag van het verzoekschrift onherroepelijk is geworden.<sup>[12]</sup> De eigen bijdrage wordt door de staatssecretaris niet beschouwd als een schuld die voortvloeit uit een veroordeling. Hij wil daarmee voorkomen dat de eigen bijdrageregeling de toegang tot de schuldsaneringsregeling verhindert en op die manier mogelijk in de weg staat aan de resocialisatie en rehabilitatie van de bijdrageplichtige.

### 3. De veronderstelde grondslag van de eigenbijdrageregeling

De wetgever er van oudsher van uitgegaan dat de kosten voor de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf ten laste van de Staat komen.<sup>[13]</sup> Dit voorstel brengt een wijziging in dit uitgangspunt. Daarmee rijst de vraag waarin de grondslag van de eigenbijdrageregeling is gelegen. Die grondslag blijkt bij nadere beschouwing van het voorstel diffuus te zijn. Volgens de Memorie van Toelichting is de ratio er in gelegen "dat betrokkene door zijn handelen in strijd heeft gehandeld met de (straf)wet en daardoor een sanctie heeft uitgelokt die hoge kosten met zich brengt. Hij wordt derhalve geacht daaraan een bijdrage te leveren." De Memorie van Toelichting wijst er voorts op dat voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties hoge kosten worden gemaakt, met name daar waar het gaat om een verblijf in een justitiële inrichting. Het is volgens het voorstel niet meer vanzelfsprekend dat de kosten daarvan alleen of in hoofdzaak door de samenleving worden gedragen.<sup>[14]</sup> De politieke boodschap die hierin ligt besloten, spreekt ongetwijfeld een groot deel van het electoraat aan: "Maak gedetineerden verantwoordelijk voor de financiële last die *zij* ons bezorgen." De grondslag van de

eigenbijdrageregeling lijkt hiermee in de eerste plaats te zijn gelegen in de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde. De vraag rijst echter of de eigen bijdrageregeling daarin zijn rechtvaardiging kan vinden. Het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde lijkt te passen binnen een bredere ontwikkeling in de strafrechtspleging waarin een mensbeeld van de 'homo economicus' centraal wordt gesteld. De mens wordt gezien als een volwaardig, autonoom en verantwoordelijk individu dat zijn gedrag laat bepalen door een rationele afweging van de te verwachten opbrengsten en de te duchten nadelen.<sup>[15]</sup> Dit vertaalt zich in een punitiever strafklimaat, gericht op vergelding en afschrikking. Niet omdat het werkt –empirisch onderzoek dat het tegendeel aantoont is talrijk– maar omdat het geacht wordt te werken.<sup>[16]</sup>

Dit mensbeeld werkt door in de uitvoering van de straf.<sup>[17]</sup> De persoonlijke verantwoordelijkheid van de dader wordt in de tenuitvoerlegging van de straf uitdrukkelijk tot uitgangspunt genomen. De dader krijgt door de rechter een straf opgelegd, omdat hij wordt gezien als een autonoom, verantwoordelijk individu dat anders had moeten handelen en ook anders had kunnen handelen op het moment dat hij het delict beging. Op het aanspreken van gedetineerden op zijn eigen verantwoordelijkheid wordt ook sterk de nadruk gelegd in de plannen omtrent het gevangeniswezen.<sup>[18]</sup> Gedetineerden worden uitdrukkelijk verantwoordelijk gehouden voor de succesvolle terugkeer in de samenleving, onder meer door de invoering van een systeem van promoveren en degraderen waarmee gedetineerden vrijheden kunnen verdienen.<sup>[19]</sup> Krabbendam & Nelissen merken in dat verband op dat men zich nu eenmaal moeilijk bij de oplegging van de straf kan beroepen op het respecteren van de dader als een volwaardig, verantwoordelijk en autonoom individu om deze vervolgens op te sluiten in een regiem dat hem belet om deze verantwoordelijkheid te nemen.<sup>[20]</sup> Het publiek zou bovendien behoefte hebben aan wederkerigheid: niet alleen de overheid heeft plichten jegens de gedetineerde, maar ook de gedetineerde heeft bepaalde plichten en een verantwoordelijkheid richting de samenleving en het slachtoffer. De verantwoordelijkheid van de gedetineerde houdt in dat hij het moet goed maken met de samenleving en het slachtoffer. Dezelfde gedachte ligt ten grondslag aan de vergeldingsgedachte.<sup>[21]</sup> Gedetineerden moeten hun schuld richting de samenleving niet alleen betalen door middel van het verlies van hun vrijheid, maar ook door daarvoor te betalen.

Dit beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde is mijns inziens niet houdbaar.<sup>[22]</sup> Impliciet is in het beroep op de eigen verantwoordelijkheid de gedachte gelegen dat gedetineerden een schuld hebben in te boeten richting de samenleving en dat zij deze niet alleen dienen te betalen door middel van het uitzitten van hun straf, maar ook door (een deel van) de kosten daarvan te betalen.<sup>[23]</sup> De kern van de vrijheidsstraf wordt echter gevormd door de vrijheidsbeneming.<sup>[24]</sup> Het toevoegen van extra punitieve elementen aan de straf werkt strafverzwarend. De verplichte eigen bijdrage van gedetineerden aan de detentie is gelet op het voorgaande naar mijn mening zo'n verzwaring. De eigen bijdrage is daarmee nauw verbonden met de inhoud van de vrijheidsstraf. De presentatie van de eigen bijdrageregeling als een bestuurlijke geldschuld maakt dat mijns inziens niet anders. Dat betekent dat als de eigen bijdrage al zou worden ingevoerd, de rechter daarover zou dienen te oordelen.

De grondslag van de eigen verantwoordelijkheid is ook op een ander punt onhoudbaar, te weten de eigen bijdrage voor het verblijf in een TBS-instelling.<sup>[25]</sup> De redenering lijkt te zijn: de betrokkene heeft een strafbaar feit gepleegd, waarmee hij een sanctie heeft uitgelokt waarvan de tenuitvoerlegging hoge kosten met zich brengt, *dus* moet hij daaraan bijdragen. Met het opleggen van de maatregel van terbeschikkingstelling brengt de rechter juist tot uitdrukking dat het feit geheel of gedeeltelijk niet kan worden toegerekend aan de verdachte. Als een persoon voor het plegen van het feit niet verantwoordelijk kan worden gehouden, waarom zou deze dan wel moeten betalen voor de kosten van de uitvoering van de straf die naar aanleiding van dat strafbare feit worden gemaakt? Ook de redenering in de Memorie van Toelichting dat de eigen bijdrage uitsluitend zal gelden voor het verblijf en dat er dus geen bijdrage wordt geheven voor de verpleging en behandeling, snijdt in dat opzicht geen hout. Dit geldt temeer omdat in het derde lid van artikel 2.2 van het conceptwetsvoorstel forensische zorg is opgenomen dat van de forensische patiënt geen bijdrage in de kosten voor verblijf in een instelling kan worden gevraagd.<sup>[26]</sup> Deze bepaling is bij amendement opgenomen omdat het onwenselijk werd geacht dat een ter

beschikking gestelde of een gedetineerde die forensische zorg behoeft, maar ook iemand die onder de Wet BOPZ verplicht is zorg af te nemen, deze zorg zelf moet bekostigen.<sup>[27]</sup>

Ten tweede vindt het voorstel –hoewel dat niet expliciet wordt benoemd– ook zijn grond in de wens om te bezuinigen. Er wordt namelijk gesteld dat het voorstel, in combinatie met het voorstel tot het betalen van de kosten van het strafproces, een netto-opbrengst van € 60 miljoen zou moeten hebben. Deze grondslag is evenmin houdbaar, omdat er vraagtekens kunnen worden gesteld bij de opbrengsten van het voorstel. De te verwachten netto-opbrengst van € 60 miljoen is verder niet onderbouwd en evenmin blijkt hoeveel dit afzonderlijke voorstel zou moeten opbrengen. De eigen bijdrage zal bovendien veelal lastig te innen zijn. Niet duidelijk is daarnaast wat het te verwachten resultaat is ten opzichte van de uitvoeringskosten.

#### 4. De eigenbijdrageregeling in het buitenland: Duitsland en de Verenigde Staten

##### 4.1. Inleiding

In tegenstelling tot het onderzoek naar de eigen bijdrage van veroordeelden aan de kosten van het strafproces en de slachtofferzorg is naar de bijdrageregeling voor de kosten van de detentie geen internationaal rechtsvergelijkend onderzoek gedaan.<sup>[28]</sup> Het onderzoek naar de bijdrage aan de kosten van het strafproces laat zien dat een aantal West-Europese landen soortgelijke regelingen kent. De vraag naar de eigen bijdrage aan de detentie valt buiten dit onderzoek. Het rapport bevat zijdelings informatie over de regeling van de eigen bijdrage in andere landen, maar er is weinig tot niets bekend over de regeling van een eigen bijdrage voor gedetineerden in andere landen, alsmede de toepassing daarvan in de praktijk.<sup>[29]</sup> Hieronder zal ik kort ingaan op de Duitse regeling en op de zogeheten 'Pay-to-Stay' programma's in de Verenigde Staten.

##### 4.2. Duitsland

In Duitsland is in de artikelen 50 en 121 *Strafvollzugsgesetz* een regeling voor een mogelijke veroordeling in (een deel van) de kosten van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming opgenomen, de zogeheten *Haftkostenbeitrag*. Deze bijdrage wordt evenwel alleen gevraagd van gedetineerden die een arbeidsovereenkomst hebben op het moment dat zij in detentie komen en zij deze arbeidsovereenkomst na afloop van hun straf nog steeds hebben. Gedetineerden die uitsluitend in detentie geld verdienen, maar verder geen baan hebben of gepensioneerd zijn, worden niet verplicht tot betaling van de eigen bijdrage.<sup>[30]</sup> De betaling van de *Haftkosten* wordt volgens Tak ernstig bekritiseerd in Duitsland. Het zou namelijk slecht zijn voor de resocialisatie van de veroordeelde. Tak wijst er op dat om die reden al een aantal jaren in een aantal deelstaten, onder andere in Baden-Württemberg, wordt afgezien van de inning van de kosten voor de vrijheidsbeneming.<sup>[31]</sup>

##### 4.3. De Verenigde Staten

In de Verenigde Staten zijn als gevolg van een toename van de gevangenispopulatie en de druk om te bezuinigen verschillende staten op zoek gegaan naar manieren om –met beperkte middelen– enerzijds de orde in de inrichting te handhaven en anderzijds ook een minimum aan zorg aan gedetineerden te kunnen bieden.<sup>[32]</sup> De staat Michigan was met het aannemen van de 'State Correctional Facility Reimbursement Act' de eerste staat die een deel van de kosten die werden gemaakt voor de vrijheidsbeneming van veroordeelden op de veroordeelden zelf ging verhalen. Sinds 1984 hebben tenminste vierentwintig andere staten soortgelijke regelingen ingevoerd.<sup>[33]</sup> Diverse kosten die samenhangen met de detentie, zoals medische kosten, eten, de huur van *rental 'fees' for the costs of overhead at the correctional facility* worden bij de gedetineerde in rekening gebracht. Deze laatste kosten staan ook bekend onder de term 'Pay-to-Stay'.<sup>[34]</sup>

Grofweg worden de verschillende Pay-to-Stay-programma's op twee verschillende manieren vormgegeven: een vorm waarbij de 'state attorney's general' een mogelijkheid heeft om een procedure aanhangig te maken om de kosten van de detentie op een individu te verhalen en een vorm waarbij een bijdrage ('fee')

kan worden opgelegd zonder gerechtelijke procedure.<sup>[35]</sup> Binnen deze laatste vorm wordt er ook gevarieerd. Zo wordt er soms voor gekozen om alleen een verplichte bijdrage op te leggen aan gedetineerden die dat kunnen betalen. Soms worden de niet betaalde *fees* afgehandeld door een deurwaarder. Soms wordt er niet om een eigen bijdrage gevraagd, maar wordt van gedetineerden geëist dat zij werken, en waarna vervolgens een bijdrage gelijk aan de kosten van de *detentie* wordt afgetrokken.<sup>[36]</sup>

De kosten die gedetineerden moeten betalen, variëren van enkele dollars per dag tot tientallen dollars. Hoewel sommige 'Correctional Facilities' bij wet bevoegd zijn om bijdragen van gedetineerden te innen, kiezen sommige ervoor om dit niet te doen, omdat de inning van administratieve of gerechtelijke kosten (in die jurisdicties waar het aanspannen van een afzonderlijke procedure is vereist) praktisch niet haalbaar is.

<sup>[37]</sup> Opvallend is dat ondanks de kritiek de 'Pay-to-Stay'-programma's nog steeds bestaan, maar in de praktijk niet worden toegepast. Dat doet vermoeden dat er met name een symbolische werking van de regeling uitgaat.

### 5. Overige kritiek op het voorstel

Naast de hierboven besproken kritiek op de grondslag van de regeling, ga ik in deze paragraaf nog in op enkele andere kritiekpunten op de regeling. In de eerste plaats kunnen vraagtekens worden gesteld bij de effectiviteit van de plannen. Het merendeel van de gevangenispopulatie is afkomstig uit lagere sociale klassen, hun scholingsniveau is laag. Een belangrijk deel van de gedetineerden voor de detentie is afhankelijk van een uitkering of heeft geen inkomen.<sup>[38]</sup> Het zijn kortom de *have not's* bij wie weinig te halen is.<sup>[39]</sup>

Het de vraag hoe deze personen de eigen bijdrage moeten gaan betalen. Uit de regeling van de eigen bijdrage in Duitsland volgt dat het voor de vraag of een eigen bijdrage van de gedetineerde wordt gevraagd van belang is of de gedetineerde een inkomen heeft, bijvoorbeeld als gevolg van een betaalde baan buiten de inrichting, werk binnen de inrichting of een uitkering. De inkomsten die gedetineerden in Nederland uit arbeid verdienen – € 0,76 per uur<sup>[40]</sup> bij een gemiddelde van doorgaans 20 uur per week – staan in geen verhouding tot de eigen bijdrage die wordt voorgesteld. De RSJ wijst er in dit verband op dat een gedetineerde per week minder kan verdienen dan de voorgestelde verplichte eigen bijdrage per dag.<sup>[41]</sup> Gedetineerden hebben bovendien geen recht op uitkeringen tijdens hun detentie.<sup>[42]</sup> De vraag is dus hoe gedetineerden aan hun betalingsverplichting moeten voldoen. Het is mijns inziens disproportioneel om gedetineerden een eigen bijdrage te laten leveren, terwijl ze zelf geen of nauwelijks inkomsten hebben. Dit geldt temeer nu de inning van de eigen bijdrage al tijdens de detentie kan aanvangen.

Het vorderen van een eigen bijdrage leidt voorts hoogstwaarschijnlijk tot een toename van het aantal schulden van gedetineerden. Uit onderzoek van het WODC blijkt dat 70 tot 73% van de gedetineerden bij aanvang van de detentie schulden heeft. Ongeveer 30 tot 35% daarvan heeft schulden hoger dan € 10.000. De staatssecretaris lijkt hier evenwel geen problemen in te zien, omdat daar tegenover staat dat 75% van alle gedetineerden bij aanvang en 60% bij ontslag uit detentie een inkomen heeft.<sup>[43]</sup> De eigenbijdrageregeling van € 16,- per dag met een maximum van twee jaar kan evenwel oplopen tot ruim € 11.000,-. Het ligt dus voor de hand dat het aantal gedetineerden dat schulden heeft, zal toenemen en ook dat zij hogere schulden zullen hebben. Gedetineerden kunnen bovendien te maken krijgen met een cumulatie van financiële verplichtingen die voortvloeien uit een opgelegde vermogenssanctie (geldboete, ontnemingsmaatregel, schadevergoedingsmaatregel), de kosten van strafvordering en de kosten van de detentie. Het hebben van schulden is voorts een criminogene factor.<sup>[44]</sup> Het is dus ook de vraag welk effect de eigenbijdrageregeling zal hebben op de recidivecijfers en daarmee op de veiligheid van de samenleving.

Bovendien rijst de vraag hoe de eigenbijdrageregeling zich verhoudt tot de resocialisatiedoelstelling. Staat het hebben van schulden de resocialisatie van de veroordeelde in de weg? In de Memorie van Toelichting op het voorstel wordt hierover uitdrukkelijk gesteld dat voorkomen moet worden dat de regeling van de eigen bijdrage negatieve consequenties heeft voor de resocialisatie van de betrokkene. De Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel anticipeert hierop door te stellen dat in de Algemene Maatregel van Bestuur ter uitvoering van de voorgestelde wet een maximale eigen bijdrage zal worden bepaald. Ook kan rekening worden gehouden met de inkomenspositie van de gedetineerde doordat uitstel van betaling kan worden verleend en betaling in termijnen



kan worden toegestaan. Bovendien kunnen zij onder omstandigheden een beroep doen op de WNSp. Nog afgezien van het feit dat de rechtspositie van de betrokkene hiermee uiterst zwak wordt geregeld doordat het maximum van de eigen bijdrage wordt neergelegd in een Algemene Maatregel van Bestuur die eenvoudig is te wijzigen, valt het op dat de toelichting geen informatie bevat over de effecten van schulden op de resocialisatie. Daarnaast biedt de voorgestelde regeling van de eigen bijdrage niet daadwerkelijk de mogelijkheid om rekening te houden met de draagkracht van de betrokkene. Met de draagkracht kan slechts achteraf, bij de inning van de bijdrage, rekening worden gehouden. Als op dat moment blijkt dat de bijdrageplichtige betalingsonmachtig is, kan er betaling in termijnen worden toegestaan of uitstel van betaling worden verleend. In paragraaf 3 heb ik echter betoogd dat de eigen bijdrage zozeer verbonden is met de inhoud van de straf dat –als deze al zou worden ingevoerd– deze zou moeten worden vastgesteld door de rechter. De rechter zou dan, gelijk aan de regeling van de oplegging van de geldboete, reeds bij de oplegging van de eigen bijdrage rekening moeten houden met de draagkracht van de verdachte (vgl. artikel 24 Sr).

Ook rijst de vraag wie door dit voorstel uiteindelijk wordt getroffen. Voorkomen moet worden “dat de financiële positie van de bijdrageplichtige zodanig wordt aangetast dat andere (sociale) problemen ontstaan”, aldus de Memorie van Toelichting.<sup>[45]</sup> Wat aan deze zinsnede en aan het voorstel als geheel opvalt, is dat de gedetineerde geheel op zichzelf wordt beschouwd en niet als onderdeel van een familie. Daarmee wordt over het hoofd gezien dat de ‘naastbestaanden’ (zoals onze Belgische zuiderburen dat zo mooi uitdrukken), de personen tot wie de gedetineerde in relatie staat (zijn familie, gezin, vrouw, kinderen), ook door de voorgenomen maatregelen kunnen worden getroffen. Zij zijn wellicht financieel afhankelijk van de gedetineerde. Niet alleen missen zij hun kostwinner voor de duur van de detentie, maar ook zullen de kosten van de detentie uiteindelijk effectief gezien door hen allen worden gedragen, omdat zij als gevolg van de schulden minder te besteden hebben. Daar zit tegelijkertijd een bepaalde oneerlijkheid in, omdat zij als belastingbetaler indirect al bijdragen aan het in stand houden van het gevangeniswezen. Het wetsvoorstel treft kortom niet alleen individuele gedetineerden, maar heeft ook gevolgen voor een bredere laag van de samenleving. Het in de plannen voorgestelde bedrag van € 16,- per dag kan tot slot niet anders dan arbitrair worden genoemd en heeft slechts een symbolische waarde. In de Memorie van Toelichting wordt niet toegelicht hoe tot dit bedrag is gekomen. Evenmin wordt toegelicht wat de kosten van de detentie precies inhouden. Waaraan wordt van gedetineerden een eigen bijdrage verwacht? Aan de bouw van gevangenissen, de kosten van het gevangenispersoneel, het eten, de medische zorg die gedetineerden ontvangen? Betaal je minder als je een cel deelt met een andere gedetineerde? Of juist meer als je een cel voor jezelf hebt? Wanneer men bedenkt dat de kostprijs van een cel voor volwassenen in 2011 net boven € 200,--<sup>[46]</sup> lag, dan is duidelijk dat de € 16,- per dag die van gedetineerden wordt gevraagd slechts symbolisch is.

## 6. Afsluiting

Het voorstel voor een eigenbijdrageregeling voor gedetineerden mist naar mijn mening een goede grondslag. Het is bovendien niet duidelijk hoe Nederland zich met dit voorstel tot andere (West-Europese landen) verhoudt. Er is weinig bekend over de regeling van de eigen bijdrage in andere landen en de toepassing daarvan in de praktijk, omdat een gedegen internationaal rechtsvergelijkend onderzoek op dat punt ontbreekt. Er is daarnaast kritiek mogelijk op de effectiviteit en de haalbaarheid van de plannen, alsmede de effecten van dit voorstel op de resocialisatie en de recidive van (ex-)gedetineerden. Belangrijker nog is wat het voorstel zegt over het mensbeeld over gedetineerden. De gedetineerde wordt gezien als een autonoom en zelfstandig, maar ook een op zichzelf staand individu die een schuld heeft in te lossen richting de samenleving. Hij wordt geacht deze boete niet alleen te betalen door middel van zijn vrijheidsbeneming, maar ook door daarvoor te betalen. Gedetineerden moeten kortom letterlijk en figuurlijk gaan betalen voor hun daden. Het is deze nauwe verbondenheid met de inhoud van de straf die maakt dat als de regeling van de eigen bijdrage al zou worden ingevoerd, deze zou moeten worden bepaald door de rechter. Beter is evenwel om geheel af te zien van deze regeling die vooral een symbolische waarde heeft en daarmee een voorbeeld vormt van de huidige ‘tough-on-crime’ politiek.

## Voetnoten

## Voetnoten

- [1] Mw. mr. dr. Sonja Meijer is universitair docent straf- en strafprocesrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- [2] Aldus Riverside Prison Supervisor Jeff Stone in: 'Go to jail... and pay \$ 140 a night: Inmates to be charged bed and board to help balance the books', *Daily Mail*, 13 december 2011.
- [3] Het wetsvoorstel is ter advies rondgestuurd naar de diverse adviesorganen. Inmiddels hebben de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de Raad voor de Rechtspraak geadviseerd: advies RSJ d.d. 7 maart 2014 (te vinden via [www.rsj.nl](http://www.rsj.nl)) en advies Raad voor de Rechtspraak d.d. 21 maart 2014 (te vinden via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)).
- [4] Omwille van de omvang van dit artikel richt ik mij met name op de verplichte bijdrage voor een verblijf in een penitentiare inrichting of een TBS-inrichting. De bijdrage aan de kosten van elektronische detentie en de verplichte ouderbijdrage blijven verder buiten beschouwing. Zie voor de verplichte ouderbijdrage het advies van de RSJ, m.n. p. 10-12.
- [5] 'Een cadeautje aan de PVV', *NRC Handelsblad* d.d. 14 januari 2014. Zie ook 'Gedetineerden laten betalen? 'Er valt bij deze mensen niets te halen'', *Volkskrant* d.d. 17 januari 2014.
- [6] W.J. Schmidt, *De geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht door H.J. Schmidt*, Haarlem: Tjeenk Willink 1891, p. 361-363.
- [7] Zie Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 48.
- [8] *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 109, p. 3-4 (brief Staatssecretaris van Justitie van 15 februari 2008). De discussie over de eigenbijdrageregeling van gedetineerden vond destijds plaats in het kader van het stopzetten van de AOW-verstreking aan gedetineerden.
- [9] Regeerakkoord VVD-PvdA 'Bruggen slaan' d.d. 29 oktober 2012, p. 26 en 73.
- [10] De Wet Schuldsanering Natuurlijke personen, zoals geregeld in Titel III van de Faillissementswet.
- [11] Artikel 288, eerste lid, onder b, Faillissementswet.
- [12] Artikel 288, eerste lid, onder c, Faillissementswet.
- [13] Zie paragraaf 2.
- [14] *Memorie van Toelichting*, p. 1.
- [15] M.S. Groenhuijsen, 'Wijziging van het sanctiestelsel, wijziging van de leeftijdsgrenzen in het strafrecht en aanscherping van de bepalingen inzake voorlopige hechtenis', *DD* 2010, p. 105-118, i.h.b. p. 111.
- [16] A.H. Klip, 'Slappe rechters', *DD* 2010, p. 1253-1263 alsmede A.H. Klip, 'Totaalstrafrecht', *DD* 2010, p. 582-592.
- [17] R. Krabbendam & P. Nelissen, 'Het gevangeniswezen op de schop: de ambities van het programma Modernisering Gevangeniswezen', *Sancties* 2012, p. 225-241, i.h.b. p. 227.
- [18] *Kamerstukken II* 2012/13, 24 587, nr. 490 en *Kamerstukken II* 2012/13, 24 587, nr. 535 (Masterplan DJI 2013-2018).
- [19] *Kamerstukken II* 2012/13, 24 587, nr. 490 en *Kamerstukken II* 2012/13, 24 587, nr. 535 (Masterplan DJI 2013-2018).
- [20] Krabbendam & Nelissen 2012, p. 227.
- [21] Krabbendam & Nelissen 2012, p. 227
- [22] Zie voor kritiek op de toenemende nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden ook C. Kelk, 'Verschuivende mensbeelden van gedetineerden', in: J. Claessen en D. de Vocht (red.), *Humaan strafwerk. Liber amicorum Gerard de Jonge*, Nijmegen: WLP 2012, p. 183-204 en M.M. Boone, 'Vrije wil en verantwoordelijkheid in de strafuitvoering', *Justitiële Verkenningen* 2013, p. 106-120.
- [23] Het advies van de RSJ (p. 8) lijkt hier ook op te doelen met de opmerking: "De rechtsgrond die in het conceptwetsvoorstel lijkt te worden verondersteld is schuld ofwel verwijtbaarheid met betrekking tot de kosten die de samenleving moet maken om de straf die voortvloeit uit het delict ten uitvoer te leggen."
- [24] Zie ook S. Meijer, *Openbaar ministerie en tenuitvoerlegging*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 250.



- 
- [25] *Memorie van Toelichting*, p. 2.
  - [26] *Kamerstukken II* 2012/13, 32 398, D, p. 3 (Gewijzigd voorstel van wet).
  - [27] *Kamerstukken II* 2011/12, 32 398, nr. 12 (amendement Bouwmeester).
  - [28] P.J.P. Tak, *Kostenveroordeling in strafzaken. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de veroordeling van de verdachte in de proceskosten in Duitsland en Engeland*, WODC 2012.
  - [29] Zo gaat het rapport kort in op de Duitse regeling van de veroordeling in de kosten van de tenuitvoerlegging en is in het rapport te lezen dat de kosten voor de detentie in Denemarken ten laste van de Staat komen (p. 10).
  - [30] Advies RSJ, p. 10.
  - [31] Tak 2012, p. 17.
  - [32] J. Michtom, 'Making prisoners pay for their stay: how a popular correctional program violates the ex post facto clause', *Public Interest Law Journal* 2004, p. 187-202, m.n. p. 189-190.
  - [33] A.B. Andolena, 'How can they lock you up and charge you for it?: how pay-to-stay corrections programs may provide a financial solution for New York and New Jersey', *Seton Hall Legislative Journal* 2010, p. 94-129, i.h.b. p. 98.
  - [34] Michtom 2004, p. 187.
  - [35] Andolena 2010, p. 100-101.
  - [36] Michtom 2004, p. 189.
  - [37] Michtom 2004, p. 189-190.
  - [38] S. Noordhuizen & G. Weijters, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, Cahier 2012-13, WODC 2012.
  - [39] C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 12.
  - [40] Artikel 2, tweede lid, Regeling arbeidsloon gedetineerden.
  - [41] Advies RSJ, p. 7.
  - [42] Op grond van de Wet sociale zekerheidsrechten heeft een persoon die wordt ingesloten in een penitentiaire inrichting of een TBS-kliniek geen recht op uitkering. Zie hierover advies RSJ, p. 6.
  - [43] *Memorie van Toelichting*, p. 3. WODC, *Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden*, Cahier 2012-13 (te raadplegen via [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)).
  - [44] Aldus staatssecretaris van Justitie Albayrak in *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 109.
  - [45] *Memorie van Toelichting*, p. 3.
  - [46] S.N. Kaladien & N.E. de Heer-de Lange, *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2012*, CBS, WODC, Raad voor de Rechtspraak 2012, p. 646.
-